



Décision de radiodiffusion CRTC 2006-615

Ottawa, le 3 novembre 2006

Bell ExpressVu Limited Partnership

L'ensemble du Canada

Distribution des services de radio par satellite par abonnement par des entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe

Dans la présente décision, le Conseil conclut que les entreprises de radio par satellite par abonnement ne sont pas des entreprises de programmation et que les titulaires d'entreprises de distribution par satellite de radiodiffusion directe, en l'absence d'une condition de licence autorisant spécifiquement ce type de distribution, ne sont pas autorisées, aux termes de l'article 39 du Règlement sur la distribution de la radiodiffusion, à distribuer la programmation des entreprises de radio par satellite par abonnement.

Le dossier

1. Le 2 mars 2006, le personnel du Conseil a reçu une lettre de la Société Radio-Canada (SRC) qui demandait des éclaircissements sur la distribution de services de radio par satellite par abonnement (services de radio par satellite) par des entreprises de distribution de radiodiffusion (EDR). Dans sa lettre, la SRC disait avoir appris que l'une des deux EDR par satellite de radiodiffusion directe (SRD) autorisées, sinon les deux, envisageait de distribuer des services de radio par satellite à sa clientèle. Or, estimant que cette activité n'est pas autorisée aux termes de l'article 39 du *Règlement sur la distribution de la radiodiffusion* (le Règlement), la SRC invitait le Conseil à se prononcer sur cette question.
2. Les deux EDR par SRD autorisées sont Bell ExpressVu Limited Partnership¹ (ExpressVu) et Star Choice Communications Inc. (Star Choice). Il existe également deux entreprises de radio par satellite autorisées, exploitées par Canadian Satellite Radio Inc. (CSR) et par Sirius Canada Inc. (Sirius). Dans *Canadian Satellite Radio Inc. – Entreprise de radio par satellite*, décision de radiodiffusion CRTC 2005-246, 16 juin 2005 (la décision 2005-246), et dans *SIRIUS Canada Inc. – Entreprise de radio par satellite*, décision de radiodiffusion CRTC 2005-247, 16 juin 2005 (la décision 2005-247), le Conseil a autorisé ces deux services de radio par satellite.

¹ Bell ExpressVu Inc. (l'associé commandité), et BCE Inc. et 4119649 Canada Inc. (associés dans la société en nom collectif appelée Holdings BCE s.e.n.c., qui est l'associé commanditaire), faisant affaires sous le nom de Bell ExpressVu Limited Partnership.

3. Dans l'article 39 du Règlement, qui s'applique aux EDR par SRD, on peut lire notamment que :

Sauf condition contraire de sa licence, le titulaire peut distribuer les services suivants :

(a) le service de programmation de toute entreprise de programmation autorisée, à l'exception d'un service de télévision à la carte. [...]

4. Le 2 mars 2006, le personnel du Conseil a adressé des lettres à ExpressVu et à Star Choice dans lesquelles il leur demandait si ces EDR avaient l'intention de distribuer des services de radio par satellite et quelle était leur opinion à propos de leur habilitation à distribuer lesdits services. Dans une lettre datée du 8 mars 2006, ExpressVu a confirmé qu'elle n'avait pas encore commencé à les distribuer, mais qu'elle estimait en avoir le droit, d'après l'article 39 du Règlement. Pour sa part, dans une lettre également datée du 8 mars 2006, Star Choice a répondu qu'elle n'avait nullement l'intention de distribuer des services de radio par satellite dans le cadre de son service de distribution par SRD et qu'elle était parfaitement consciente de ses obligations réglementaires.
5. Le 10 mars 2006, toujours par lettre, le personnel du Conseil a demandé d'autres commentaires à la SRC, ExpressVu, Star Choice, CSR et Sirius. La SRC a réitéré sa conviction que les entreprises exploitées par Sirius et par CSR n'étaient pas des entreprises de programmation, mais un nouveau type d'entreprise ou, à défaut, des EDR. En conséquence de quoi, selon la SRC, les EDR par SRD ne sont pas autorisées à distribuer des services de radio par satellite.
6. Dans une lettre en date du 20 mars 2006, ExpressVu alléguait que les entreprises de radio par satellite étaient bel et bien des entreprises de programmation et rappelait que le Conseil lui-même en a parlé comme d'une forme d'entreprises de programmation de radio dans *Appel de demandes d'une licence de radiodiffusion visant l'exploitation d'une entreprise de programmation de radio à canaux multiples par abonnement*, avis public de radiodiffusion CRTC 2003-68, 23 décembre 2003 (l'avis public 2003-68).
7. Le Conseil a également reçu des réponses de CSR et de Sirius, toutes deux datées du 20 mars 2006 et venant appuyer l'interprétation que fait ExpressVu de la nature de leurs services. Sirius a déclaré que : [traduction] « si le Conseil estime que les activités de Sirius ne correspondent pas cette définition [d'une entreprise de programmation], Sirius aimerait obtenir des explications et être autorisée à y répondre ». Pour sa part, CSR a répondu : [traduction] « nous contestons respectueusement l'allégation de la SRC et affirmons que les services de radio par satellites sont très certainement des 'entreprises de programmation autorisées'; et laisser entendre autre chose n'est qu'un pur sophisme ».

8. Le 12 avril 2006, le personnel du Conseil a publié une lettre relative à la distribution des services de radio par satellite par les EDR par SRD. La lettre précisait que Sirius et CSR détiennent chacune une licence pour un nouveau type d'entreprise de radiodiffusion, soit une entreprise de radio par satellite par abonnement, et qu'ils ne détiennent pas de licences d'« entreprises de programmation » ni ne peuvent être considérées comme des « entreprises de programmation » au sens du Règlement ou de la *Loi sur la radiodiffusion* (la Loi). Or, comme l'article 39 du Règlement n'autorise pas les entreprises de SRD à distribuer des services de radio par satellite, le personnel du Conseil en conclut que « les EDR doivent obtenir une modification de leurs conditions de licence afin de pouvoir distribuer les services de radio par satellite de Sirius ou de CSR ».

ExpressVu demande une décision du Conseil

9. Dans une lettre datée du 25 mai 2006, ExpressVu disait différer d'opinion avec le personnel du Conseil et demandait que ce dernier tranche la question. Elle souhaitait plus précisément que le Conseil aboutisse aux conclusions suivantes :
- a) que l'expression « entreprise de programmation », employée à l'article 39(a) du Règlement, ait la même signification qu'à l'article 2 de la Loi;
 - b) que les entreprises de radio par satellite, et en particulier celles autorisées par les décisions 2005-246 (CSR, également connue comme XM Canada) et 2005-247 (Sirius), soient effectivement considérées comme des « entreprises de programmation », conformément à la définition qui en est donnée à l'article 2 de la Loi;
 - c) qu'ExpressVu soit donc autorisée, conformément à l'article 39(a) du Règlement et des modalités de sa licence, à distribuer les services autorisés dans les décisions 2005-246 et 2005-247.
10. ExpressVu soutenait que l'expression « entreprise de programmation » employée dans le Règlement a la même signification que dans l'article 2 de la Loi, et se reportait à l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, lequel stipule ce qui suit :
- Les termes figurant dans les règlements d'application d'un texte ont le même sens que dans celui-ci.
11. ExpressVu affirmait également que si l'on s'en tient à la simple formulation de la définition d'une « entreprise de programmation », les services de CSR et de Sirius ne peuvent constituer autre chose qu'une « entreprise de programmation », telle que celle-ci est définie à l'article 2 de la Loi qui se lit comme suit :

« entreprise de programmation » Entreprise de transmission d'émissions soit directement à l'aide d'ondes radioélectriques ou d'un autre moyen de télécommunication, soit par l'intermédiaire d'une entreprise de distribution, en vue de leur réception par le public à l'aide d'un récepteur.

12. Selon ExpressVu, les entreprises exploitées par CSR et par Sirius correspondent aux trois caractéristiques d'une entreprise de programmation : (a) les services de radio par satellite sont des entreprises qui se consacrent à la transmission d'émissions; (b) ces services peuvent être transmis soit directement (c.-à-d. depuis un satellite jusqu'au récepteur d'un client) ou par ondes radioélectriques ou par tout autre moyen de télécommunication, soit indirectement (c.-à-d. depuis un satellite jusqu'à une EDR, puis de celle-ci jusqu'au client) par l'entremise d'une entreprise de distribution; et (c) ces entreprises procèdent ainsi afin de fournir leurs propres services de programmation à leurs clients à l'aide d'un récepteur de radiodiffusion (c.-à-d. un récepteur installé dans un foyer ou dans un véhicule, ou encore un téléviseur traditionnel). Il s'ensuit, concluait ExpressVu, que d'après la définition donnée dans la Loi, les services de radio par satellite doivent être considérés sans la moindre équivoque comme des entreprises de programmation.
13. Finalement, ExpressVu maintenait que même si le Conseil voulait créer une nouvelle catégorie d'entreprise, il n'en a pas le pouvoir. Elle établissait une distinction entre les « types » d'entreprises de radiodiffusion définies à l'article 2 de la Loi et les « classes » de licences que le Conseil pourrait instituer en vertu de l'article 9(1)(b) de la Loi. Elle estimait que le Conseil ne peut altérer la nature clairement définie dans la Loi d'une entreprise exploitée par un radiodiffuseur. Par exemple, ExpressVu estimait qu'une EDR, selon sa définition d'après la Loi, ne peut être changée en un autre type d'entreprise au mépris de sa définition statutaire, simplement parce que le Conseil lui attribue une licence où le mot « distribution » est omis. Elle conclut que le nom donné à une licence ne peut primer sur la signification évidente des définitions établies dans une loi proclamée par le Parlement.

Répliques

14. Le 26 mai 2006, la SRC a fait parvenir au Conseil une réponse exprimant son désaccord avec les arguments d'ExpressVu. À son avis, la lettre du personnel du Conseil reflétait tout à fait correctement la nature de la licence attribuée à Sirius et à CSR.

Analyse du Conseil

15. Ainsi que l'a relevé ExpressVu, la définition d'une « entreprise de programmation » est inscrite à l'article 2 de la Loi. L'emploi de l'expression « entreprise de programmation » qu'on trouve dans le Règlement a la même signification que dans l'article 2 de la Loi. En fait, d'après l'article 16 de la *Loi d'interprétation*, un terme qui est défini dans une loi dominante n'a pas à l'être dans un instrument subordonné, tel que le Règlement.
16. Le Conseil remarque que le cœur du problème dans la présente affaire consiste à décider si, comme le prétend ExpressVu, les entreprises de radio par satellite exploitées par CSR et par Sirius sont effectivement des « entreprises de programmation ». Si tel est le cas,

ExpressVu et les autres entreprises de SRD autorisées devraient avoir le droit de distribuer leurs services de programmation en vertu de l'article 39 du Règlement, cité plus haut. Mais, toujours d'après ce même article, si les entreprises de radio par satellite ne sont pas des « entreprises de programmation », ExpressVu ne devrait pas être autorisée à distribuer leurs services, sauf disposition contraire des conditions de sa licence.

17. Comme le rappelait ExpressVu dans sa lettre du 20 mars 2006, quand le Conseil a publié l'avis public 2003-68, il a lancé un « appel de demandes d'une licence de radiodiffusion visant l'exploitation d'une entreprise de programmation de radio à canaux multiples par abonnement ».
18. En réponse à cet appel, Sirius a déposé, le 18 décembre 2003, une demande visant à [traduction] « offrir aux auditoires canadiens un nouveau service audionumérique de distribution par satellite » et a suggéré que « la nouvelle entreprise soit agréée au titre de nouveau type d'entreprise de distribution : une entreprise de distribution de radiodiffusion audionumérique ».
19. Dans sa demande du 12 avril 2003 visant l'obtention [traduction] « d'une licence afin de fournir les services d'une entreprise de distribution audionumérique par satellite au Canada », CSR a expliqué que « cette catégorie d'entreprise n'était pas incluse dans les règlements du CRTC en tant que classe de licence de plein droit », ajoutant que « le pouvoir du Conseil de créer de nouvelles classes de licence et d'attribuer des licences aux entreprises non prévues dans les catégories déjà établies est clairement défini en vertu des dispositions de l'article 9 de la *Loi sur la radiodiffusion* ».
20. Il ressort manifestement de ce qui précède que, lorsque CSR et Sirius ont répondu à l'appel en soumettant leurs demandes, elles avaient, selon leur propre perception, l'intention de proposer non pas des entreprises de programmation, mais plutôt un nouveau type d'entreprise de distribution ou un tout nouveau type d'entreprise non prévu par le Conseil.
21. Cette question a été soulevée à nouveau pendant l'audience, lorsque les requérantes ont laissé entendre devant le Conseil que les services de radio par satellite présentaient des caractéristiques propres à la fois à une entreprise de programmation et à une entreprise de distribution. À un moment donné, quand le Conseil lui a demandé quel genre de licence devrait être attribué à l'entreprise proposée, le conseiller juridique de CSR a répondu : [traduction] « Nous présentons une demande pour une entreprise de radiodiffusion ou de distribution de services sonores par satellite par abonnement. [...] Nous ne prétendons nullement qu'il ne faudrait pas utiliser l'expression 'entreprise de distribution' pour décrire ladite entreprise ».
22. Plus tard, au cours de la même audience, Sirius a été invitée à commenter la possibilité que certains devoirs et obligations incombant aux EDR soient incompatibles avec son propre projet. Son conseiller juridique a alors répondu : [traduction] « Nous croyons que nous devrions être considérée comme une EDR dont certaines des conditions de licence

porteraient directement sur l'entreprise elle-même à titre d'EDR et d'autres sur la nature des chaînes de programmation pour lesquelles nous vous avons demandé une autorisation, soit les chaînes de programmation canadienne ».

23. Dans ses décisions d'attribution de licence, le Conseil a autorisé tant CSR que Sirius « à exploiter une entreprise de radiodiffusion par satellite par abonnement ». Ce faisant, il n'a employé ni l'expression « entreprise de programmation » ni celle d'« entreprise de distribution ».
24. Dans *Préambule aux décisions de radiodiffusion CRTC 2005-246 à 2005-248 : Attribution de licences à de nouvelles entreprises de radio par satellite et par voie terrestre par abonnement*, avis public de radiodiffusion CRTC 2005-61, 16 juin 2005 (l'avis public 2005-61), qui accompagnait les décisions d'attribution de licence, le Conseil a précisé qu'il autorisait ces services, étant bien entendu que :
 - la programmation offerte par CSR et par Sirius aux auditeurs canadiens comprendrait des services à canaux multiples qu'ils pourraient recevoir dans leurs automobiles et autres véhicules, grâce à une technologie éprouvée mise en œuvre au sud de la frontière;
 - les entreprises entretiendraient une relation directe avec leurs abonnés, en ce sens que les « nouvelles entreprises de radiodiffusion fourniraient à leurs abonnés un ensemble de canaux de radio pour un tarif mensuel »;
 - la programmation des entreprises de CSR et de Sirius sera surtout distribuée par satellite même si des émetteurs terrestres seront implantés dans les zones de périmètre de rayonnement déficient.
25. Les obligations relatives au contenu canadien et énoncées dans les décisions 2005-246 et 2005-247, y compris le nombre de canaux canadiens, étaient fondées sur la constatation que les services de CSR et de Sirius étaient d'une nature très particulière. La volonté du Conseil de ne pas qualifier, dans ces décisions, les entreprises soit « de programmation », soit de « distribution » cadre avec la nature spécifique des services en question et avec les motifs qui l'ont incité à autoriser ces services et qui sont exposés dans ces décisions et dans l'avis public 2005-61 qui les accompagne. Du point de vue du Conseil, il est évident que s'il avait eu l'intention d'autoriser lesdits services en tant qu'entreprises de programmation, il aurait employé le terme « programmation » pour les décrire. Ce qu'il n'a pas fait.
26. Si l'on se reporte aux définitions de la Loi, le Conseil est d'accord avec CSR et Sirius que leurs entreprises de radio par satellite possèdent les caractéristiques d'une entreprise de programmation. Il convient également qu'elles ont les attributs d'une entreprise de distribution, selon la définition donnée à l'article 2 de la Loi. Effectivement, les entreprises de radio par satellite reçoivent et retransmettent des émissions de radiodiffusion. En outre, conformément aux débats qui se sont déroulés pendant l'audience publique du 1^{er} novembre 2004, certains des appareils permettant de recevoir

les signaux des services de radio par satellite sont portatifs afin de permettre aux émissions des entreprises de radio par satellite d'être retransmises dans des résidences permanentes ou temporaires ou locaux d'habitation. Dans ces conditions et compte tenu de la nature hybride de ces services, le Conseil considère que si on limitait ces entreprises au seul concept de programmation, on échouerait à décrire ou à résumer leurs activités avec exactitude.

27. De plus, le Conseil remarque que l'« entreprise de radiodiffusion » est définie comme suit à l'article 2 de la Loi :

« entreprise de radiodiffusion » S'entend notamment d'une entreprise de distribution ou de programmation, ou d'un réseau.

28. Le terme « notamment » employé dans la définition d'une « entreprise de radiodiffusion » implique que les entreprises énumérées dans la liste ne sont pas les seules à être tenues pour des entreprises de radiodiffusion. Qui plus est, le Conseil estime, au même titre que CSR, qu'il a toute autorité pour créer une nouvelle catégorie d'entreprises et pour leur attribuer des licences. Ceci est conforme à l'article 5(2)(c) de la Loi qui stipule que « la réglementation et la surveillance du système devrait être souple et à la fois : [...] pouvoir aisément s'adapter aux progrès scientifiques et techniques ».

Conclusion du Conseil

29. Ainsi qu'il a été dit plus haut, le personnel estimait dans son avis du 12 avril 2006 que CSR tout comme Sirius détenait une licence d'entreprise de radio par satellite par abonnement, c'est-à-dire un nouveau type d'entreprise qui n'en est pas une de programmation. L'analyse ci-dessus amène le Conseil à la même conclusion.
30. De ce fait, puisque CSR et Sirius sont des entreprises par satellite par abonnement, qui se différencient des « entreprises de programmation », le Conseil décide que les distributeurs SRD ne sont pas habilités, en vertu de l'article 39 du Règlement, à distribuer la programmation de CSR et de Sirius, faute d'une condition de licence autorisant une telle distribution.

Secrétaire général

La présente décision est disponible, sur demande, en média substitut et peut également être consulté en version PDF ou en HTML sur le site Internet suivant :
<http://www.crtc.gc.ca>